

VI SONO RIMEDI PER L'ALTA DISOCCUPAZIONE?

Francesco Silva

Introduzione

Il lavoro è il pilastro del patto (o contratto) costitutivo della nostra società, ossia della Carta Costituzionale, che esordisce affermando che «L'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro» (art. 1).

Non è solo una proposizione di principio. La Carta infatti continua affermando che «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto» (art.4). Nel Titolo III la Costituzione introduce la tutela di numerosi diritti per il lavoratore (lavoratrice), tra cui quello a una retribuzione dignitosa e proporzionata al lavoro, a un'assistenza sociale in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, e a mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria.

Le politiche pubbliche sono state molto influenzate da questi dettami. La costruzione dello stato sociale ha mirato a realizzare i diritti appena ricordati, con risultati quantitativamente positivi, ma qualitativamente insoddisfacenti. Come sappiamo il debito pubblico rende sempre più precarie le sue già incerte realizzazioni.

Le politiche macroeconomiche, sia fiscali che monetarie, hanno attribuito priorità all'obiettivo dell'occupazione; le politiche microeconomiche hanno spesso sacrificato l'efficienza a questo stesso obiettivo: pensiamo ad esempio alla difesa dell'occupazione nelle imprese pubbliche e nella pubblica amministrazione. I risultati di lungo periodo sono nel complesso insoddisfacenti: la disoccupazione è grave negli anni '50 e '60, nella fase iniziale dello sviluppo; si riduce negli anni '70, ma nel Mezzogiorno rimane sempre strutturale; riesplode infine in questi ultimi anni sebbene il nostro paese sia ben più sviluppato di allora. Oggi è presente su tutto il territorio nazionale ed investe tutte le classi di lavoratori, anche se è concentrata soprattutto tra i giovani (uno su quattro è senza lavoro) e nel Mezzogiorno, dove una persona su cinque è senza lavoro.

Il perdurare di questa situazione, così come la crisi dello stato sociale, pongono in discussione il diritto al lavoro sanzionato dalla Costituzione., e rende ancor più difficile la già precaria attuazione di altri aspetti del contratto sociale, tra cui il diritto all'assistenza nella vecchiaia, e aggrava la conflittualità ed il malessere sociale.

Ci poniamo allora alcuni interrogativi: possiamo essere fiduciosi sulle prospettive dell'occupazione nel prossimo futuro? Se non è possibile avere fiducia, quali politiche potrebbero attenuare la disoccupazione, e quali ne sarebbero i costi? Se queste politiche non avessero successo, quali sarebbero gli scenari: è inevitabile una grave crisi sociale, oppure possiamo immaginare un diverso contratto sociale, che tenga meglio conto delle diversità del mondo di oggi rispetto a quello in cui abbiamo fino ad oggi vissuto?

Indico brevemente il percorso che seguirò nell'esame di questo complesso problema, che non è solo italiano.

Mostrerò dapprima come sia mutato il quadro dello sviluppo economico mondiale rispetto ai decenni precedenti.

Nei paesi sviluppati, e soprattutto in Europa, si è rotto l'equilibrio virtuoso tra crescita della produzione e della produttività, che in passato ci consentì di ottenere crescita del reddito e dell'occupazione. Vi sono buone ragioni per ritenere che la piaga della disoccupazione diffusa sia endemica nel quadro economico e sociale futuro. Si aprono allora tre scenari relativi a diverse politiche possibili.

Un primo tipo di politica mira a modificare l'offerta di lavoro, anche deregolamentando radicalmente il sistema delle relazioni industriali e tagliando le spese sociali. E' assai dubbio a mio avviso che il suo risultato occupazionale sia tale da ripagare i costi sociali che causa.

Il secondo scenario nasce dalla convinzione che la crescita della domanda di beni e servizi privati sia insufficiente. Bisogna pensare a soluzioni che facciano affidamento anche sulla domanda di beni, potenziando le infrastrutture avanzate e la domanda di servizi collettivi. Le organizzazioni private non aventi, fine di lucro possono avere un ruolo importantissimo nell'offrire servizi che né lo stato né il mercato sanno fare appropriatamente e quindi nel creare nuova occupazione.

La dimensione epocale del problema della disoccupazione suggerisce tuttavia un terzo scenario, in cui la cittadinanza basata su un lavoro per molti impossibile lasci il posto al Reddito di Cittadinanza.

Sviluppo con e senza occupazione

Dall'inizio della Prima Rivoluzione Industriale fino agli anni '80 di questo secolo lo sviluppo economico mondiale ha interessato e trasformato i paesi dei Nord, lasciando al margine il Sud. Questo sviluppo, frutto del continuo incremento della produttività, ha prodotto un benessere che si è diffuso grazie alla crescita dell'occupazione e dei salari.

Per l'insieme dei paesi sviluppati la relazione produttività-crescita-occupazione è stata virtuosa ed intensa negli anni '50 e '60: il forte aumento della domanda di prodotti industriali ha stimolato la produzione e la produttività industriale. La domanda di lavoro è aumentata poco nell'industria, ma molto nei servizi privati e pubblici, così che l'esodo agricolo e la disoccupazione postbellica sono state assorbite nei processi produttivi.

La situazione comincia a modificarsi negli anni '70.

La crescita del prodotto nazionale dei paesi ricchi rallenta. Già si delineano differenti percorsi: il Giappone procede nel circolo virtuoso produzione-produttività, e l'occupazione industriale aumenta, seppur lentamente; negli Stati Uniti rallenta la crescita della produzione e della produttività, ma l'occupazione industriale continua ad aumentare; in Europa vi sono posizioni differenziate: mentre l'Inghilterra è già in fase depressiva con la caduta della produzione, il lento aumento della produttività e la conseguente forte caduta dell'occupazione, gli altri paesi, considerati complessivamente rallentano sia la crescita produttiva che quella della produttività, così che l'occupazione industriale diminuisce. Già vi sono i primi sintomi dell'aumento della disoccupazione.

E' tuttavia negli anni '80 che il quadro diviene più nitido e preoccupante. Dovunque rallenta la crescita del prodotto nazionale ed industriale; in Giappone si conferma il modello precedente, ma con ritmi più lenti; negli Stati Uniti l'occupazione industriale rimane sostanzialmente stabile, anche per effetto di un rallentamento della produttività; in Europa la produttività aumenta più rapidamente e l'occupazione diminuisce. Mentre in Giappone e negli Stati Uniti la domanda di lavoro nei servizi compensa in parte quella sostanzialmente stabile nell'industria, in Europa questa crescita non è sufficiente, e la disoccupazione diviene un fenomeno di massa.

In sintesi, anche indipendentemente dalla crisi dei primi anni '90, e già prima che si affacci la concorrenza dei paesi dei Sud, è diminuita in modo strutturale la capacità dei paesi sviluppati, e soprattutto dell'Europa, di sostenere una crescita compatibile con un livello di disoccupazione simile a quello dei decenni precedenti. In particolare il settore industriale non è più in grado di produrre occupazione aggiuntiva. Si è rotto il rapporto virtuoso crescita-produttività: la crescita è più lenta, ma non la produttività, per l'effetto di una robusta concorrenza tra i paesi sviluppati.

L'affermarsi della produzione snella è l'esempio più recente e macroscopico di questa tendenza: si diffonde un nuovo modello organizzativo concepito in un paese industrializzato (il Giappone), che determina nelle imprese che l'adottano un forte salto di produttività e conseguente riduzione degli addetti. La concorrenza sui costi deprime la domanda di lavoro più di quanto la stimoli la concorrenza che introduce nuovi prodotti.

Il problema occupazionale si complica ulteriormente per un profondo mutamento avvenuto nel quadro internazionale. In questi ultimi anni si sono affacciati con grande slancio sulla scena mondiale nuovi attori. Si trattava all'origine, del gruppetto dei NICs (Singapore, Malesia, Corea, ecc.); ora il gruppo si è allargato, fino a comprendere gran parte dell'Estremo Oriente e dell'America Latina, ossia circa due terzi della popolazione mondiale.

Il processo di sviluppo dei nuovi arrivati è sempre più rapido. Si consideri il seguente dato: il Regno Unito impiegò 58 anni per raddoppiare il proprio prodotto nazionale, a partire dal 1780, data d'inizio della Rivoluzione industriale; gli Stati Uniti impiegarono 47 anni, a partire dal 1839; il Giappone ne impiegò 34, a partire dal 1885; la Corea dal 1966 ne impiegò 11; la Cina negli anni '80 ne impiegò meno di dieci. Le distanze si colmano più rapidamente. Fra pochi anni la quota del Terzo mondo sulla produzione mondiale, calcolata a parità di potere d'acquisto, supererà quella dei paesi ricchi. Le esportazioni industriali del Terzo mondo rappresentavano nel 1970 circa il 5% del totale mondiale: oggi sono più del 20%.

La concorrenza del Terzo mondo si sommerà a quella dei paesi ricchi, e peserà sull'occupazione industriale. Il costo del lavoro della Germania, il più alto in assoluto, è circa doppio di quello della Spagna, ma quest'ultimo è circa dieci volte superiore a quello della Cina e dell'India. Appare evidente il pericolo per le produzioni nazionali, ad iniziare da quelle a maggiore intensità di lavoro meno qualificato: nella più favorevole delle condizioni la concorrenza sarà esercitata dalle stesse imprese nazionali, che hanno trovato conveniente investire all'estero per localizzare almeno parte delle produzioni in quei paesi. Alcuni studiosi (Wood, 1993) hanno stimato questo impatto occupazionale negativo nell'ordine del 20% dei posti di lavoro non qualificato persi negli ultimi 30 anni nei paesi ricchi. In futuro la tendenza dovrebbe accentuarsi.

L'effetto negativo può essere in qualche misura compensato dalle esportazioni verso il Terzo mondo, in funzione delle capacità dei singoli paesi di essere parte della nuova divisione internazionale del lavoro. L'Italia in proposito ha un buon record: dopo Giappone e Stati Uniti è il paese in cui le esportazioni verso i paesi emergenti rappresentano la quota maggiore sul totale delle esportazioni. Risultati migliori potrebbero essere conseguiti grazie all'adozione di politiche più efficaci.

L'effetto netto di questo flusso di import-export sarà positivo solo se il loro saldo complessivo sarà negativo, ossia se i paesi emergenti importeranno più di quanto esporteranno. Paesi a rapido sviluppo come lo fu il Giappone e lo è ora la Corea, che hanno un saldo commerciale positivo non esercitano alcun effetto di traino sullo sviluppo degli altri paesi complessivamente presi. Se anche la Cina dovesse seguire un obiettivo di parità o surplus della bilancia commerciale, gli altri paesi non ne trarrebbero alcun vantaggio, dal punto di vista del sostegno esogeno del loro sviluppo.

Questi dati non debbono alimentare timori irrazionali, né suggerire risposte protettive. Essi mirano semplicemente a fare acquistare consapevolezza della nuova geografia dello sviluppo in cui i paesi emergenti svolgono un ruolo sempre più importante. La protezione non è mai un rimedio, nel lungo periodo. Dobbiamo però adattare il nostro sistema produttivo e sociale ad una situazione in cui la competitività del nostro sistema produttivo possa liberamente esprimersi, senza però deprimere la risposta ai bisogni sociali e alla domanda di sicurezza.

I pochi dati esposti offrono lo spunto per riflessioni che trovano peraltro riscontro in numerosissime ricerche, che brevemente sintetizziamo. All'orizzonte dei paesi ricchi si prospettano anni di sviluppo soddisfacente, dal punto di vista dei nuovi redditi prodotti. Il settore industriale subirà profonde trasformazioni settoriali e nuovi consistenti aumenti di produttività: è questo il percorso virtuoso della così detta deindustrializzazione. L'alternativa è il declino. Nei paesi industrializzati si sono esauriti i grandi cicli espansivi della domanda di prodotti industriali che nel passato ne avevano sostenuto lo sviluppo: la ricostruzione postbellica, la motorizzazione, i beni di consumo durevoli. I bisogni emergenti sono postindustriali: la qualità, la diversità, l'informazione, la sicurezza. L'occupazione industriale continuerà a declinare; l'occupazione complessiva dipenderà dalla domanda composita ed incerta espressa dal settore terziario.

L'Europa e l'Italia

Esaminiamo ora più da vicino il caso europeo ed italiano.

La peculiarità dello sviluppo europeo degli ultimi anni consiste nell'aumento del tasso naturale di disoccupazione assai superiore che negli Stati Uniti ed in Giappone. Nella fase ciclica di massima utilizzazione delle capacità produttive degli impianti il tasso di disoccupazione è del 4-5% negli anni '70, e del 9-10% negli anni '80 (Drèze, 1994). Come spiegare questo deterioramento, che dipende soprattutto dalla caduta dell'occupazione industriale?

La causa più accreditata presso gli economisti è il funzionamento del mercato del lavoro (J. Drèze, C. Bean, J. Lambert, F. Mehta, H. Sneessens, 1991). I salari sono rigidi verso il basso, così che una riduzione della domanda aggregata si traduce in un più forte aumento della

disoccupazione; quando poi la domanda riprende, i salari rapidamente si appropriano dei frutti dei maggiori livelli di produttività, e quindi frenano il possibile aumento della domanda di lavoro. Questa dinamica dei salari favorirebbe inoltre la sostituzione del lavoro con il capitale. Secondo alcuni calcoli, circa un terzo degli incrementi di produttività in Europa sarebbero causati dalla risposta delle imprese all'aumento salariale. Ora, se questa sostituzione ha senso quando vi è piena occupazione del lavoro, nel caso di disoccupazione diffusa rappresenta uno spreco, dal punto di vista collettivo. Solo una forte espansione della domanda aggregata potrebbe generare un significativo aumento dell'occupazione, ma essa è stata preclusa dalla politica economica tendenzialmente deflazionistica che ha prevalso in tutti i paesi, oltre che dallo scoordinamento delle politiche stesse.

Un corollario di questa tesi è che tutte le politiche volte a evitare una caduta dei redditi dei lavoratori, o dei disoccupati, quali il salario minimo garantito, o l'indennità di disoccupazione, o altre forme come la Cassa Integrazione, sono tendenzialmente dannose, rispetto all'obiettivo di una maggiore occupazione (OECD, 1994).

Prima di affrontare il tema delle politiche più appropriate per far fronte al problema, dobbiamo tuttavia fare alcune considerazioni relative alle differenze piuttosto marcate tra i settori produttivi e tra i paesi dell'Unione Europea. Queste osservazioni sollecitano infatti qualche dubbio sull'interpretazione più accreditata, a cui si è fatto appena cenno.

Il legame tra occupazione e salari non è eguale in tutti i settori, perché dipende dalle tecniche di produzione, la cui evoluzione è in buona parte indipendente dalla dinamica delle retribuzioni. Semplificando moltissimo si può dire che nell'industria l'assorbimento di più lavoro in risposta alla diminuzione dei salari sarebbe modesta: è improbabile che vi sia un ritorno a tecniche a più alta intensità di lavoro. Per contro il settore dei servizi può rispondere in modo più positivo, dal punto di vista occupazionale, al più basso costo del lavoro. La moderazione salariale favorisce l'occupazione nel terziario tradizionale, settore per sua natura ad alta intensità di lavoro.

Negli Stati Uniti la moderazione salariale degli anni '80 si è accompagnata ad una modestissima espansione dell'occupazione nell'industria, mentre è cresciuta soprattutto quella nei servizi più tradizionali. Tra i paesi europei l'Inghilterra più di tutti si avvicina al modello americano: il mercato del lavoro è stato fortemente deregolamentato e la forza dei sindacati si è molto indebolita. Ciò nonostante la disoccupazione è rimasta elevatissima: sembra dunque che il problema inglese abbia una natura più complessa della rigidità del mercato del lavoro. La Germania per contro è il paese dove maggiore è il costo del lavoro, ed al quale si addice la rappresentazione di un sindacato impegnato a mantenere o aumentare la quota dei lavoratori sul valore aggiunto. Eppure la Germania è il paese europeo a più basso tasso di disoccupazione: il

caso tedesco indica che la rigidità del mercato del lavoro non causa necessariamente disoccupazione. L'esperienza storica mostra dunque che tra rigidità del mercato e disoccupazione vi è una relazione quanto meno incerta.

Il caso italiano richiederebbe un'analisi assai più approfondita di quanto sia qui possibile fare in questa sede. In estrema sintesi osserviamo che fino al 1992 la dinamica salariale ha mantenuto le caratteristiche europee sopra indicate: rigidità verso il basso e continui aumenti a conquistare gli aumenti di produttività. Negli ultimi due anni tuttavia gli effetti della disoccupazione hanno cominciato a farsi sentire: i salari reali sono diminuiti.

Guardando al futuro, ci si può chiedere se la maggiore flessibilità, che comporta la riduzione dei salari reali medi in risposta all'eccesso di offerta di lavoro, potrebbe generare un aumento dell'occupazione. A nostro avviso i risultati sarebbero modesti, almeno per quanto riguarda l'Italia, per tre ordini di motivi.

Innanzitutto vi sono buoni motivi per ritenere che la comprimibilità dei salari verso il basso sia vincolata dalla natura stessa del mercato del lavoro, anche a prescindere dai sindacati. In Italia è molto ampio lo spazio del lavoro autonomo e nero, legale ed illegale. Queste attività danno a chi le esercita un reddito alternativo a quello di lavoro dipendente, che rende più rigido verso il basso le retribuzioni del lavoro per le imprese. Inoltre la redistribuzione del reddito operata dalle famiglie opera nella stessa direzione, di elevare il salario di riserva per il lavoratore dipendente.

In secondo luogo, anche ammettendo che i salari siano comprimibili, la presenza di fattori strutturali fa sì che a salari più bassi non corrisponda necessariamente una maggiore domanda di lavoro. Circa metà dei disoccupati vivono nel Mezzogiorno: quarant'anni di politiche d'incentivazione al capitale e al lavoro non hanno migliorato la situazione occupazionale dell'area ed è opinabile che essa cambi per effetto di una caduta salariale rispetto al Centro-Nord, data anche la forte concorrenza dei paesi dell'Est europeo e dell'Asia. In secondo luogo la deindustrializzazione, anche se si realizzasse in senso virtuoso, colpirebbe i settori così detti tradizionali, assai presenti in Italia. Questi settori espelleranno addetti, indipendentemente dalla dinamica salariale; ne entreranno di nuovi, ma con professionalità diverse ed in numero minore. Solo settori nuovi potrebbero attenuare la dinamica negativa dell'occupazione industriale, ma le prospettive non sono brillanti, almeno in Italia.

Una terza ragione di scetticismo sta nel fatto che comunque vi sarà espulsione di lavoro anche in quei settori in cui il minor costo del lavoro dovrebbe causare maggiore occupazione. Nel settore terziario, sia privato che pubblico, si è accumulata negli ultimi decenni una riserva di lavoratori la cui produttività è inferiore alla retribuzione: il loro rendimento netto negativo è stato

nascosto dall'inflazione o dai bilanci pubblici. Nel marzo 1994 il Comitato Tecnico Scientifico del Ministero del Bilancio calcolava che nei servizi privati e in quelli pubblici si concentrano eccedenze strutturali dell'ordine di un milione di posti di lavoro (relativi ad attività protette, parassitarie, inefficienti).

In sintesi dobbiamo quindi prevedere che, in assenza di politiche appropriate, in Italia il problema occupazionale rimarrà strutturale e di ampie dimensioni, durante ed oltre l'attuale ripresa produttiva. Per rovesciare la tendenza sono necessari interventi specifici e forti. Quali? Esaminiamo tre scenari possibili.

Quali vie d'uscita. Primo scenario: azioni sul mercato del lavoro

Il primo scenario punta a politiche volte ad agire sul funzionamento del mercato e sulla domanda di lavoro.

La parola chiave delle politiche per il mercato del lavoro è la flessibilità. Non vi è alcun dubbio che il sistema di relazioni industriali che oggi vige in Italia favorisce oltre ogni misura gli occupati a tempo pieno. Da un lato la flessibilità nell'utilizzazione dei lavoratori all'interno delle imprese è in Italia assai elevata, più che in altri paesi europei. D'altro lato la centralità della contrattazione nazionale, difesa del salario reale, massima protezione per il rischio di perdita del posto di lavoro (vincoli al licenziamento, cassa integrazione, liste di mobilità ecc.), disincentivazione al tempo parziale ecc., sono tutti istituti che favoriscono chi già lavora.

E' indubbio, ed è anche accettato dalle parti sociali, che il sistema delle relazioni industriali deve trasformarsi rendendo più facile la mobilità in entrata ed uscita dalle imprese e prefigurando una maggior varietà di rapporti di lavoro. L'esperienza estera mostra tuttavia che una deregolamentazione accentuata può avere pessime conseguenze, sulla società ed anche sull'occupazione.

Guardiamo agli Stati Uniti e al Regno Unito, dove vi è un sistema molto diverso da quello italiano: prevalenza della contrattazione aziendale, massima libertà nella fissazione dei salari, salva la presenza di un salario minimo assai basso, minima protezione per il rischio di perdita di lavoro, liberalizzazione della durata dei contratti. Nel Regno Unito questo modello di relazioni industriali si accompagna ad un elevato tasso di disoccupazione, negli Stati Uniti il tasso di disoccupazione è assai più basso, ma non è dimostrato quanto il risultato sia frutto delle relazioni industriali o di altre cause, quali la politica fiscale e monetaria meno restrittiva.

In ambedue i paesi comunque le condizioni sociali sono peggiorate moltissimo: sono aumentate l'insicurezza, la criminalità, il numero di senzatetto, le aree ghettizzate, è cresciuto il

divario tra ricchi e poveri. In Inghilterra tra il 1977 ed il 1991 il 20% più ricco della popolazione ha aumentato la propria quota dei redditi dal 32% al 42%, mentre il 20% più povero è sceso dal 10% al 7%. Così si esprime R. Freeman: «Se l'Europa volesse affrontare il problema della disoccupazione come negli Stati Uniti, dovrebbe dimezzare circa le retribuzioni dei lavoratori a basso reddito, ridurre gli ammortizzatori sociali, eliminare le regole di tutela della sicurezza del lavoro, indebolire il potere dei sindacati [...] I costi sono devastanti in termini di povertà, slums urbani e senzatetto» (Freeman 1994).

La via estrema anglo-americana è socialmente costosa e sostanzialmente inefficace. Un eccessivo allargamento del divario salariale tra lavoratori qualificati e non qualificati disincentiva l'offerta di lavoro e favorisce lo sviluppo di attività criminali. È stato calcolato che negli Stati Uniti un giovane non educato può triplicare il proprio reddito abbandonando il lavoro e svolgendo attività criminali. Quella politica è anche assai contraddittoria: ha come obiettivo desiderato l'occupazione, ma accetta che per molti il lavoro sia una forma estrema della condanna biblica al lavoro come punizione sofferta e fonte di sofferenza.

La stessa Unione Europea d'altra parte non ha sposato la linea inglese, o *dumping* sociale, ma quella del così detto mercato sociale. Una politica per l'occupazione richiede misure volte ad aumentare la flessibilità del lavoro, ma, come afferma il Piano Delors, «a condizione che siano prese anche misure, quali l'imposta negativa sul reddito per i redditi più bassi, con significativi costi per il bilancio pubblico» (Lea, Morris, 1994). Più in generale, il mercato sociale richiede misure volte ad impedire che il reddito della fascia più povera della popolazione generi miseria.

Tra queste misure abbiamo la fissazione di un salario minimo garantito e di un sussidio di disoccupazione. La posizione degli economisti è tendenzialmente ostile a questo tipo d'intervento sul mercato, che essi ritengono essere una delle cause della disoccupazione (Phelps, 1994; Lindbeck, 1994; OECD, 1994). Vi è peraltro chi contesta questi risultati e mostra che l'effetto negativo è assai limitato, almeno per quanto riguarda la Francia (Fitoussi, 1994). L'esperienza tedesca, a cui si faceva più sopra riferimento, confermerebbe il caso francese.

Comunque sia, è certamente condividibile la proposizione sostenuta dai critici del *welfare state* secondo cui è meglio che il governo paghi la gente per lavorare anziché per non lavorare. Essa suggerisce il ricorso a due strumenti orientati ad incentivare la domanda di lavoro.

Il primo è il sussidio per l'occupazione, che può assumere numerose forme. Tre sembrano le più idonee: credito d'imposta ai lavoratori, dipendenti e non, a complemento del loro reddito; credito d'imposta (o fiscalizzazione degli oneri sociali) alle imprese per i salari pagati ai lavoratori, o ai nuovi lavoratori, poco qualificati; pagamento di un ammontare eguale per ogni tipo di lavoratore o nuovo lavoratore. Quale delle tre soluzioni sia la più appropriata dipende

dalle circostanze specifiche, anche se la terza soluzione - ammontare eguale per tutti - si presta meno delle altre a comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari.

Il secondo strumento è quello della formazione dei lavoratori. L'ipotesi che sottostà alla proposta di questo strumento è che le produzioni verso le quali i paesi postindustriali stanno orientando la loro specializzazione richiedono un tipo di lavoro più qualificato, mentre quelle che richiedono lavoro non qualificato sono più soggette allo spiazzamento della concorrenza dei paesi del terzo mondo. Questa ricetta suona attraente, ma è piuttosto vaga nei contenuti ed incerta nei risultati.

Il modello produttivo che prevarrà, quello della qualità totale, richiede lavoratori più formati, ossia più dotati di capacità di apprendimento; ma quanti, e di che tipo saranno? La formazione è un investimento prezioso, come mostra ad esempio la storia dello sviluppo economico giapponese; tuttavia quale è la politica più appropriata per tradurlo in una risorsa e non in uno spreco? Siamo sicuri che la formazione serva a generare soggetti dotati di maggiore capacità di apprendimento? Vi è chi avanza dubbi al riguardo, sostenendo che le capacità di apprendimento sono modestamente influenzabili dal processo formativo (Dore, 1994). L'aumento del livello d'istruzione favorirebbe allora solo i «buoni», che sanno trarre vantaggi dall'istruzione: aumenterebbe quindi la dispersione dei livelli di formazione. Supponiamo che queste valutazioni siano scorrette, e che le maggiori spese nell'istruzione aumentino la media delle conoscenze, senza modificarne la dispersione. Siamo sicuri che il processo selettivo non continui ad eliminare i soggetti relativamente meno istruiti? Non vi è risposta certa. Una parte degli investimenti privati in istruzione ha la funzione di aumentare la probabilità di vincere le gare nella selezione del mercato; inoltre non è affatto garantito che alla maggiore offerta di lavoro istruito corrisponda un'appropriata domanda. La disoccupazione intellettuale non è un fenomeno infrequente nello sviluppo, ed è già presente in Italia. I tempi di formazione del capitale umano sono più lenti di quelli compatibili con i cicli della quantità e qualità della domanda di lavoro formato. L'istruzione crea economie esterne importanti per lo sviluppo economico e civile, ma il suo effetto sull'occupazione è, e a nostro è opportuno che sia, meno meccanico di quanto implicito nelle ricette alla moda.

Tutte queste politiche orientate al mercato e alla domanda di lavoro non sono certo inefficaci rispetto all'obiettivo della occupazione. Come sempre tuttavia il problema è quello del rapporto tra costi e risultati. La via della deregolamentazione sul modello statunitense ed inglese è inappropriata e contraddittoria: a costi sociali molto elevati corrispondono risultati incerti. Gli incentivi e l'istruzione indubbiamente favoriscono la domanda di lavoro. Tuttavia le dimensioni e le cause del problema sono tali per cui è impensabile che questa ricetta, accettata dalla corrente

principale degli economisti oltre che delle agenzie internazionali non europee, possa risolvere, o anche solo ad attenuare in modo significativo il problema.

Quali vie d'uscita. Secondo scenario: stimoli alla domanda di beni e servizi

Come abbiamo detto precedentemente, uno dei due versanti del problema occupazionale è il rallentamento della domanda aggregata. I consumi privati sono sempre più composti da beni e servizi, il cui tasso di crescita ed effetto moltiplicativo sull'economia è minore rispetto a quello dei consumi industriali di massa. Per le economie ricche nel loro complesso la ripresa produttiva dipende molto dal ciclo degli investimenti, privati e pubblici. Singoli paesi potranno beneficiare anche della domanda estera, ma questo è molto legato a contingenze: una forte svalutazione (Italia), una competitività superiore (Giappone, Germania).

Dato questo presupposto il Piano Delors per l'Unione Europea, facendo propria un'impostazione keynesiana, affianca alla proposta di misure per la flessibilizzazione del mercato del lavoro quella di investimenti in grandi infrastrutture pubbliche. Un suggerimento analogo proviene in Italia dal Comitato Tecnico Scientifico del Ministero del Bilancio. Queste proposte sono molto condizionate dal vincolo finanziario dello stato. Motivi di disponibilità, ma anche di principio, spingono quindi a cercare il finanziamento quanto più possibile fuori dallo stato. L'esperienza del tunnel sotto la Manica mostra tuttavia quanto sia complesso trovare i finanziatori privati ed appropriati strumenti tecnici per finanziare le grandi opere.

Se il finanziamento ne è un punto debole, il Piano Delors ha un importante merito: supera l'idea, oggi ancora prevalente in Italia, che le grandi infrastrutture siano quelle ad alta intensità di cemento (autostrade, ferrovie ecc.). La grande rete del futuro, da cui dipenderà molto anche la capacità di competere delle imprese, è quella informativa, ossia quell'insieme di collegamenti via etere o via cavo, da cui transiteranno tutte le informazioni, sempre più numerose ed elaborate, per le imprese e per il pubblico.

Produzione e distribuzione dell'informazione sono sempre più importanti all'interno del settore terziario, il quale ha assunto un ruolo centrale nello sviluppo post-industriale: produce per le imprese servizi determinanti per la competitività dell'industria, produce servizi di consumo, che prevalgono ormai la quota nel bilancio delle famiglie, ed è il grande bacino di assorbimento di occupazione: nei paesi ricchi circa il 60% dell'occupazione totale.

Gli Stati Uniti, il paese post-industriale più avanzato, danno un quadro molto variegato e contrastante dei servizi offerti. Accanto a quelli molto qualificati per le imprese coesistono i

servizi tradizionali, che assorbono gran parte della nuova offerta di lavoro dequalificato; nel contempo tuttavia vi è una carenza di servizi collettivi (sanità, educazione, assistenza, ambiente ecc.) per i cittadini che non hanno i mezzi per comprarli. Vi è abbondanza, o forse ridondanza, di servizi privati, ma scarsità di quelli collettivi.

L'Italia ha un settore terziario quantitativamente esteso, ma qualitativamente carente. Il settore privato è nel complesso inefficiente. La Pubblica Amministrazione assorbe una percentuale di addetti abbastanza allineata con quella degli altri paesi, con l'eccezione di quelli scandinavi, ma è ipertrofica se si tiene conto della quantità e qualità di servizi offerti. I servizi collettivi sono inadeguati, anche se accessibili a tutta la popolazione.

Il settore terziario può contribuire ad attenuare il problema occupazionale. Non pare tuttavia appropriato favorire l'espansione dei servizi privati: già il mercato li offre in grande varietà e con utilità incerta. Lasciamo che il mercato operi liberamente e per proprio conto senza aiutarlo. Sembrano pertanto del tutto inutili, oltre che inappropriati nel metodo gli incentivi introdotti in Italia per favorire l'occupazione giovanile nei servizi. Ci sembra invece assai più interessante e promettente orientare l'occupazione nella produzione di servizi che soddisfino meglio di oggi i fondamentali bisogni sociali di istruzione, cultura, sanità, ambiente, assistenza (Lunghini, 1994). Non è accettabile, è inefficiente ed immorale, che coesistano risorse umane inutilizzate e bisogni fondamentali insoddisfatti. Disegnare meccanismi che stimolino l'incontro di domanda ed offerta di questi servizi ad un buon livello quantitativo e qualitativo, senza naufragare tra i fallimenti del mercato e quelli dello stato è un'impresa complessa, ma rappresenta una grande sfida culturale e civica di cui oggi ricercatori sociali, imprenditori e politici debbono farsi carico.

Affidare allo stato l'onere di questo impegno significa chiedergli di ricercare e stimolare la domanda ed organizzare efficientemente l'offerta. Lo stato però non dispone né può disporre delle informazioni né degli strumenti d'incentivazione appropriati per assumersi questo carico; in particolare in Italia la cultura legalistica e borbonica che ancora pervade l'Amministrazione pubblica rende impraticabile la soluzione pubblica per la produzione di nuovi servizi sociali, e suggerisce eventualmente la riduzione di quelli già ora prodotti. Per gli stessi motivi, oltre che per ragioni d'incompatibilità con la cultura di una società post-industriale, non ci sembrano affatto promettenti i suggerimenti di chi vorrebbe che l'offerta di questi servizi avvenisse «comandata» per imperio da parte dello stato: ne sarebbe un esempio il servizio sociale forzoso.

D'altra parte anche le imprese private, quando operano per il profitto, presentano gravi limiti: discriminano le fasce meno redditizie del mercato, non riescono ad offrire sufficienti garanzie per i servizi a qualità nascosta, né i beni che abbiano un prevalente contenuto pubblico. Peraltro il

privato, assai più del pubblico, è in grado di conoscere e soddisfare la domanda, superati quei limiti.

Nello spazio dei bisogni sociali insoddisfatti potrebbero svilupparsi, accanto o in sostituzione allo stato e alle imprese tradizionali, altri tipi di organizzazioni private, non mosse dal profitto. E' il così detto terzo settore, quell'insieme di organizzazioni assai eterogenee composto dalle associazioni di volontariato, dalle fondazioni, e dalle aziende *non-profit*. E' già presente in altri paesi con relativo successo - negli Stati Uniti assorbe il 15% dell'occupazione totale dei servizi, in Germania, Regno Unito e Francia mediamente il 10% -, ma è ancora debolissimo in Italia, dove ne assorbe solo il 5,5% (Salamon, Anheier, 1994). Il terzo settore consente di superare «sia [...] la sovraregolazione burocratica, che impone sanzioni in nome della pretesa di sapere ciò che è bene, sia [...] ogni tentativo di tornare a politiche di *laissez-faire*, che offrono opportunità di scelta reali solo a pochi privilegiati» (Ranci, Vanoli, 1994).

Lo stato deve lasciare più spazio al privato che non è sinonimo di profitto, deve introdurre una legislazione che regolamenti ed incentivi lo sviluppo del terzo settore. Più in generale lo stato deve sempre più attrezzarsi per controllare, informare ed incentivare, invece che produrre direttamente. E' un progetto d'ingegneria sociale difficile, ma non impossibile, che richiede grande fantasia, e soprattutto un effettivo desiderio politico di risolvere i problemi dell'occupazione e dei servizi collettivi.

Quali vie d'uscita. Terzo scenario: il Reddito di Cittadinanza

La flessibilità è necessaria, ma è socialmente sostenibile solo a certe condizioni e comunque non garantisce la piena occupazione. Gli investimenti in infrastrutture ed i servizi collettivi hanno un effetto di sostegno della domanda e dell'occupazione, ma con ogni probabilità sono inadeguati. Il problema occupazionale va affrontato a nostro avviso in una prospettiva più ampia e radicale.

Nelle società post-industriali la maggiore efficienza dell'apparato produttivo fa sì che meno persone siano necessarie per produrre lo stesso reddito, e d'altra parte la produzione non aumenta con gli stessi ritmi della produttività. Oltre a ciò si deve considerare che solo per pochi fortunati i lavori offerti dal mercato sono quelli desiderati, sia come contenuti che come modalità di esecuzione. Vi è oggi una crescente domanda di libertà nella scelta individuale nel lavoro, oltre che nel consumo. Per molti il lavoro è sempre meno uno strumento di autorealizzazione nella dimensione economica e sociale, ma è la forma specifica in cui si esprime e si concretizza la tensione conoscitiva e creativa. Ci sembra che, anche a prescindere dalla diffusa disoccupazione, il lavoro lentamente perda il ruolo di condizione necessaria per l'appartenenza alla società, e

diventi una scelta ed una realizzazione individuale. E quindi bene creare le condizioni affinché le scelte individuali possano esprimersi al meglio, purché il contesto sociale sia accettabile.

Esponiamo quindi una terza alternativa, innovativa e forse utopistica, ma anche più aderente alle esigenze profonde della società post-industriale. E' una proposta su cui sta nascendo un vivace dibattito internazionale (Meade 1993, Dahrendorf, 1994), ma che già è stata avanzata anche in Italia (Paci, 1990). Un contributo originale allo sviluppo dell'idea stessa in Italia è stato dato da M. Ponti.

La premessa è che il mercato non è più in grado di garantire contemporaneamente efficienza produttiva e sicurezza, dal momento che strutturalmente genera disoccupazione, insicurezza, emarginazione. Gli interventi volti ad incentivare il mercato affinché dia risultati meno sgradevoli, o a compensare i cittadini più colpiti da questi risultati hanno in genere un duplice effetto negativo. Interferiscono con il funzionamento del mercato con risultati il più delle volte incerti, se non negativi, e favoriscono l'uso discrezionale del potere, creando rendite politiche. Sembra quindi opportuno lasciar fare al mercato quello che sa fare meglio, correggendone il funzionamento quando devia dal percorso efficiente, ciò che avviene in modo sistematico, senza però introdurre vincoli particolari ed incentivi selettivi alla domanda ed offerta di lavoro. Questo settore, esposto alla concorrenza interna ed estera, deve essere nelle condizioni di produrre nel modo più efficiente.

Lo stato d'altra parte garantisce a tutti i cittadini, occupati o non, un reddito minimo, quello che Meade chiama Reddito di Cittadinanza. Tutti, occupati e non, sono eguali percettori di reddito; il potere discrezionale dello stato in quest'ambito è eliminato. Questo reddito offre una sicurezza minima, e di conseguenza chi è in età di lavoro può essere più liberamente assorbito od espulso dal mercato senza ulteriori ammortizzatori, nel rispetto dei contratti, e può anche offrire i propri servizi di lavoro in modo molto elastico ed adeguato alle proprie esigenze. E' anche ammissibile il non lavoro, o il lavoro nel terzo settore, che è quindi indirettamente finanziato. Di fatto quindi il Reddito di Cittadinanza rappresenta, oltre che una forma di sicurezza, un forte incentivo alla domanda di lavoro, in senso regressivo a favore dei lavori meno qualificati. Offre inoltre una opportunità di scelta del tipo e dei tempi del lavoro, assai superiore di quanto oggi non avvenga. D'altra parte tuttavia, proprio per queste ragioni, il Reddito di Cittadinanza elimina «l'esercito industriale di riserva»: i benefici delle singole imprese in termini di minore costo del lavoro sono in qualche misura compensati dal mutato rapporto di forza tra Capitale e Lavoro, a vantaggio del secondo.

A fronte di questo massiccio trasferimento lo stato esce da gran parte delle attività produttive e di trasferimento di reddito in cui è ora impegnato, mantenendo solo l'erogazione dei servizi che

costituiscono l'essenza stessa dello stato: la sicurezza (ordine, giustizia, sanità in proporzione al reddito, istruzione obbligatoria ecc.), la regolamentazione dei mercati (autorità varie), l'informazione (strutture utili a diffondere le conoscenze pubbliche e le informazioni economiche).

La fissazione del livello del Reddito di Cittadinanza è naturalmente una variabile cruciale della politica economica di un paese: si sostituisce alla contrattazione del reddito come fondamentale leva nella distribuzione. La delicatezza della scelta impone quindi regole legislative molto precise onde evitare facili scelte populiste.

E' sostenibile una società così organizzata? Sono necessarie due condizioni.

La prima è la sostituzione del contratto sociale basato sul lavoro con un altro contratto basato sul diritto alla sicurezza e alla libertà e all'informazione. Questo nuovo contratto richiede che la cultura lavorista evolva. Nel libro della Genesi, lo stato originario dell'uomo prevedeva come fondamento del senso dell'esistenza, oltre al crescere e al moltiplicarsi, l'assoggettamento e la conoscenza del mondo nelle sue multiformi apparenze. Non possiamo certo dire di essere tornati allo stato originario del Paradiso terrestre! tuttavia sempre meglio comprendiamo che la conoscenza è il principale mezzo di produzione e bene di cui godere. Il contratto sociale che garantisce sicurezza ed informazione consente a ciascuno di utilizzare come desidera la propria conoscenza, spendendola sul mercato o consumandola.

Un corollario dell'evoluzione del contratto sociale è la ridefinizione delle basi della solidarietà su cui regge la società. Il Reddito di Cittadinanza non può essere dissociato dai Doveri di cittadinanza. Da un lato chi lavora deve essere cosciente del fatto che anche chi ne è escluso, o se ne esclude, è parte di una collettività in cui tutti hanno pari diritti e doveri, indipendentemente da quanto e come partecipano alla produzione. La scelta se e come lavorare è più libera, tutti ne possono beneficiare, e questa libertà è funzionale ad una produzione più efficiente e quindi ad un maggiore benessere collettivo. D'altro lato tuttavia chi non lavora deve dare un segno della propria appartenenza alla collettività, contribuendo ad essa in vario modo, ad esempio dedicando parte del proprio tempo alla prestazione di servizi sociali. Se non ci pare coerente un obbligo in tal senso, ci sembra opportuna una forte incentivazione.

La seconda condizione necessaria a sostenere una società fondata sul Reddito di Cittadinanza è la possibilità di finanziamento. Sottolineiamo qui che già ora lo stato opera, con risultati spesso perversi, una massiccia azione di trasferimenti alle famiglie: previdenza e assistenza, ammortizzatori sociali, interessi ecc. Lo stato inoltre mantiene una quota imprecisata di dipendenti la cui produttività è inferiore alla retribuzione. Un esempio per tutti: nelle Ferrovie

italiane i dipendenti scendono da 214000 nell'89 a 140000 nel 1993, mantenendo invariato il servizio; oltre 30000 dei restanti sono in esubero.

Abbiamo tentato un calcolo molto semplice e passibile di critiche sia fattuali che di metodo, il quale tuttavia, pur nella sua rozzezza, stima un ordine di grandezza dei trasferimenti associati al Reddito di Cittadinanza. Mantenendo l'attuale ammontare delle entrate, riducendo i trasferimenti alle famiglie in eccesso sul Reddito di Cittadinanza, e quelli alle imprese agricole ed industriali, aumentando l'efficienza del settore pubblico del 20%, soprattutto tramite le privatizzazioni, ma conservando i servizi sanitari fondamentali e d'istruzione, è possibile oggi trasferire ad ogni cittadino maggiorenne un Reddito di Cittadinanza annuale di 9 milioni all'anno. Questo calcolo indica che la garanzia di un reddito non lontano dalla sussistenza richiede trasferimenti tecnicamente non impossibili, anche se ovviamente assai costosi dal punto di vista politico.

Conclusioni

Ci siamo chiesti all'inizio se il lavoro può ancora essere considerato il fondamento della nostra società, tenuto conto che una parte non piccola della popolazione non ha e difficilmente avrà in futuro un lavoro. La prospettiva in cui ci siamo posti non è stata quella di dare risposte certe, che in realtà nessuno conosce, ma di sollevare degli interrogativi di fondo, necessari a orientare correttamente ogni politica pubblica.

Abbiamo motivato il giudizio molto preoccupato sulle tendenze al perdurare, se non all'espandersi, della disoccupazione strutturale, in tutti i paesi industrializzati. Il problema, sia detto per inciso, già si presenta altrettanto, se non più grave, anche nei paesi emergenti. Di fronte a questa condizione ci è sembrato necessario riflettere criticamente sul senso di politiche orientate a «forzare l'occupazione», a costo di creare miseria ed insicurezza. La politica degli incentivi e della formazione appare socialmente più accettabile, ma è dubbio che dia significativi risultati, se non associata al sostegno della domanda. Nei paesi postindustriali questa domanda può venire dal Terzo mondo, a condizione che si affermi effettivamente come locomotiva, o dagli investimenti collettivi, soprattutto in grandi reti di comunicazione, oppure dall'espansione dei servizi collettivi. A quest'ultimo segmento di domanda pensiamo debba essere data grande attenzione e priorità, sviluppando nuovi modelli organizzativi della produzione, ossia dalle organizzazioni private che non operano per il profitto. Il contratto sociale potrebbe mantenersi valido in un'economia governata dal mercato sociale, a cui si ispira anche l'Unione europea.

Abbiamo tuttavia esplorato anche uno scenario molto alternativo, in cui il contratto sociale non si basa più sul diritto al lavoro, ma su quello al reddito. Già oggi, in modo distorto,

assistendo gli emarginati, lo stato sociale accetta questa impostazione. Il problema è che in un futuro non troppo lontano il lavoro generico potrebbe diventare un fattore non scarso, e una minoranza particolarmente efficiente potrebbe essere capace di produrre il reddito domandato dal mercato. L'introduzione di un Reddito di Cittadinanza consentirebbe di separare il problema della produttività da quello della sicurezza, di evitare la condanna a lavorare, per vedere invece il lavoro come una scelta, motivata dal guadagno o dall'utilità diretta, di produrre più liberamente per i bisogni collettivi, di porre un limite all'arbitraggio politico, e di aumentare le libertà offerte ai cittadini.

Una società così organizzata può non piacere affatto, o può essere considerata un'utopia. Nondimeno il nuovo orientamento dello sviluppo economico riproporrà con crescente urgenza l'introduzione di politiche pubbliche che non si limitino ad arginare, o nascondere, la disoccupazione, ma affrontino alle radici il problema del lavoro nelle società postindustriali.

Questo scritto è stato stimolato dalla discussione con amici e colleghi, tra cui in particolare Ronald Dore, Giorgio Lunghini, Ferdinando Targetti. L'ipotesi del Reddito di Cittadinanza, contenuta nel paragrafo 6 nasce da un'idea elaborata originariamente da Marco Ponti, con il quale vi è poi stata una successiva collaborazione di Andrea Balzarotti e dell'autore di questo paper, il cui contenuto non coinvolge naturalmente la responsabilità di nessun altro.

Bibliografia

- Dahrendorf, R., «Financial Times», 12/1/1994.
- Dore, R., *La disoccupazione moderna: un male incurabile?* «Il Mulino», mar-apr. 1994.
- Drèze, J., Bean, C., Lambert, J., Mehta, F., Sneessens, H., *Europe's Unemployment Problem*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991.
- Drèze, J., *Europe's Unemployment Problem*, «European Review», n. 1, 1994.
- Fitoussi, J.-P., *Wage Distribution and Unemployment: The French Experience*, «American Economic Review», may 1994.
- Freeman, R., *Jobs in the U.S.A.*, «New Economy», n. 1, 1994.
- Lea, D., Morris, P., *Delor's Ideas on Jobs*, «New Economy», 1, 1994.
- Lindbeck, A., *The Welfare State and the Employment Problem*, «American Economic Review», may 1994.
- Lunghini, G., *Un'altra proposta per l'occupazione*, in J. Jacobelli (a cura di), *Dove va l'economia italiana*, Bari, Laterza, 1994.
- Meade, J., *Fifteen Propositions Concerning the building of an Equitable, Full-Employment, Non-inflationary, Free Enterprise Economy*, «Economic Notes», n. 3, 1993.
- Mickie, J., Grieve Smith, J. (eds.), *Unemployment in Europe*, New York, Academic Press 1994.
- OECD, *The Oecd Jobs Study: Evidence and Explanations*, Paris, Oecd, 1994.
- Paci, M., *La sfida della cittadinanza sociale*, Roma, Edizioni Lavoro, 1990.
- Phelps, E., *Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State*, «American Economic Review», may 1994.
- Ranci, C., Vanoli, R., *Beni pubblici e virtù private, Il terzo settore nelle politiche di welfare*, Torino, Fondazione A. Olivetti, 1994.
- Salamon, L., Anheier, H., *Il settore emergente: il settore nonprofit in una prospettiva comparata. Una panoramica*, «Quaderni occasionali IRS», n. 6, 1994.
- Wood, A., *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford, Oxford University Press, 1993.